

## ANALISIS KEBIJAKAN INDONESIA TERKAIT PENUNDAAN DALAM MERATIFIKASI ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION (AATHP) TAHUN 2002 – 2014

Nova Febriyani

Departemen Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Indonesia

Email: [dzova\\_nova@yahoo.com](mailto:dzova_nova@yahoo.com)

### Abstrak

Masalah *Transboundary Haze Pollution* (THP) telah terjadi sejak tahun 1980-an yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan gambut di Indonesia. Peristiwa kebakaran hutan di Indonesia tahun 1997, membuat isu THP bukan hanya sekedar masalah kejadian alam namun mulai menunjukkan tindakan sekuritisasi dari negara-negara anggota ASEAN terutama Singapura dan Malaysia. Untuk mengatasi masalah THP maka pada tahun 2002 seluruh negara anggota ASEAN telah menandatangani perjanjian *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) di mana setiap negara perlu meratifikasi perjanjian tersebut. Dengan hadirnya AATHP seharusnya disambut baik oleh Indonesia karena dapat membantu untuk menyelesaikan permasalahan. Namun, Indonesia merupakan negara terakhir yang meratifikasi perjanjian AATHP. Fokus penelitian ini adalah alasan mengapa Indonesia menunda untuk meratifikasi AATHP dari tahun 2002 – 2014 padahal merupakan negara yang menjadi produsen kabut asap. Untuk menjawab pertanyaan penelitian, penulis mengusulkan untuk membuat operasionalisasi konsep analisis kebijakan luar negeri Indonesia dengan dasar argumentasi teoritik yaitu *Foreign Policy Analysis* (FPA). Penulis membagi menjadi 2 (dua) fokus analisis yakni faktor internal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia diantaranya: (i) pembangunan ekonomi; (ii) kelompok kepentingan dan (iii) persaingan antar elit. Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi yaitu (i) global, (ii) regional dan (iii) bilateral. Argumen utama dalam tulisan ini yaitu faktor internal merupakan penghambat utama Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP.

**Kata kunci:** Keamanan non tradisional, AATHP, *Foreign Policy Analysis*, Kebijakan luar negeri Indonesia

### Abstract

*The problems of Transboundary Haze Pollution (THP) have occurred since the 1980s caused by forest and land fires in Indonesia. When there was a severe forest fire in Indonesia at 1997, it made the THP issue is not just a matter of natural events but began to show securitization actions from ASEAN member countries, especially Singapore and Malaysia. To overcome the THP problem, in 2002 all the ASEAN member states signed the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), which each country need to ratify the agreement. With the presence of AATHP it should be welcomed by Indonesian government because it can help to solve the problems. However, Indonesia became the last ASEAN country to ratify the AATHP. The focus of this research is the reason why Indonesia has delayed to ratify the AATHP from 2002 – 2014 even though it is a country that is produce of haze. To answer the research question, I propose to make the operationalization concept of Indonesian foreign policy analysis based on theretical arguments Foreign Policy Analysis (FPA). I divides into 2 (two) focus analyses. First, internal factors such as (i) economic development; (ii) interest groups and (iii) competing elites. Second, external factors such as; (i) global; (ii) regional and (iii) bilateral. The main argument in this paper is the internal factors are the main obstacle for Indonesian government to ratifying the AATHP agreement.*

**Keywords:** Non-traditional security, AATHP, *Foreign Policy Analysis*, Indonesian foreign policy

## PENDAHULUAN

Bagi akademisi keamanan non tradisional, tercapainya keamanan tidak hanya tergantung pada negara melainkan ditentukan oleh kerja sama internasional secara multilateral yang melibatkan aktor non negara dan dilakukan dengan cara diplomasi inklusif. Isu polusi udara lintas batas (*transboundary haze pollution/THP*) sebagai masalah kerusakan lingkungan memiliki peran penting untuk meredefinisi konsep keamanan model tradisional ke dalam era kontemporer. Saat ini, patokan utama keamanan dan pertahanan suatu negara bukan hanya pasukan militer tetapi menjadi keamanan manusia yang meliputi tema-tema non militer.

Masalah THP pertama kali terjadi pada tahun 1982 – 1983 karena adanya peristiwa kebakaran hutan di Kalimantan Timur (Siddiqui & Quah, 2004). Kebakaran tersebut menghancurkan hutan sekitar 3,5 juta hektar dan merupakan rekor terbesar kebakaran hutan dunia setelah kebakaran hutan di Brazil pada tahun 1963 (Soeriaatmadja dalam Suryani, 2012). Kebakaran hutan dan lahan gambut di Indonesia biasa terjadi selama musim kemarau mengakibatkan masalah THP hingga ke negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Thailand dan Filipina. Masalah THP tidak hanya menyebabkan kerusakan lingkungan tetapi juga berdampak pada kesehatan dan ekonomi. Pada tahun 1995, ASEAN mengadopsi *the ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* (ACPTP) untuk menandai bahwa masalah THP merupakan hal yang serius.

ACPTP berisi tentang kebijakan dan strategi untuk mengatasi masalah THP termasuk sejumlah langkah konkret untuk mencegah dan merespon terjadinya kebakaran hutan dan kabut asap seperti membentuk *National Focal Points* untuk meningkatkan koordinasi regional (Varkkey, 2012). Namun, rencana kerja ACPTP tidak berjalan dengan baik karena pada tahun 1997 terjadi kebakaran hutan yang diperparah dengan fenomena El-Nino di mana hampir seluruh wilayah di Indonesia mengalami bencana kekeringan. Kebakaran pada periode tersebut telah menghancurkan 11,7 juta hektar hutan dan lahan (Suryani, 2012). Peristiwa kebakaran tersebut membuat para Menteri Lingkungan Hidup negara-negara anggota ASEAN menyusun *formal region-wide plan* untuk mengatasi masalah kebakaran hutan dan lahan pada tanggal 22 – 23 Desember 1997 di Singapura (Jones, 2006). *Formal region-wide plan* tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) bagian. Pertama, mengharuskan negara-negara anggota untuk menyusun rencana nasional berdasarkan rencana regional dan menunjukkan langkah-langkah spesifik yang “harus berisi” mengenai pemantauan, pencegahan dan pengurangan pembakaran hutan.

Inisiatif rencana kedua yakni semua negara anggota ASEAN berusaha untuk memperkuat pemantauan dan antisipasi kebakaran hutan dan peningkatan terjadinya polusi asap melalui ASEAN *Specialised Meteorological Center* dengan menggunakan teknologi dan teknik meteorologi seperti citra satelit dan indeks peringkat bahaya kebakaran hutan (Jones, 2006). Sedangkan inisiatif rencana ketiga fokus pada peningkatan kemampuan pemadaman kebakaran dengan menetapkan daftar sumber daya, tenaga ahli dan prosedur untuk mencegah dan mengatasi kebakaran hutan. Namun pada perjalanannya, inisiatif

rencana tersebut tidak lebih dari suatu rekomendasi yang tidak mengikat bagi negara-negara anggota ASEAN dan sepenuhnya diserahkan kepada masing-masing pemerintah terkait untuk memutuskan apa saja yang akan dimasukkan ke dalam rencana nasional mereka.

Menurut Atkinson (2014) masalah THP merupakan contoh kebijakan lingkungan sebagai interaksi baik di tingkat lokal, nasional, regional bahkan internasional. Lebih lanjut, Atkinson berpendapat bahwa THP terjadi karena adanya kebijakan lingkungan yang salah di Indonesia. Masalah lingkungan hanya bisa diatasi dengan tepat jika penguasa negara dan kelas elit menyetujui untuk melakukan pembangunan berkelanjutan. ASEAN sebagai rezim kawasan memiliki tantangan untuk berkontribusi dan bertugas untuk mengendalikan kebakaran hutan di Indonesia sehingga dapat meminimalisir dampak buruknya (Jones, 2006). Hingga akhirnya pada tahun 2002, ASEAN menetapkan payung hukum untuk mengatasi masalah THP melalui *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dan ditandatangani oleh seluruh negara anggota ASEAN.

AATHP mendukung kerja sama regional dalam bentuk pemantauan bersama namun diperlukan proses ratifikasi di mana dapat terhalang oleh politik dalam negeri (Rum, 2016). Hingga tahun 2003 terdapat 6 (enam) negara anggota ASEAN yang telah meratifikasi perjanjian AATHP. Merujuk pada pasal 29 tertulis bahwa perjanjian AATHP mulai berlaku secara resmi (*enter into force*) setelah terdapat 6 (enam) negara yang telah meratifikasi, sehingga pada tahun 2003 perjanjian tersebut mulai berlaku.

Tabel 1: Ratifikasi perjanjian AATHP negara-negara anggota ASEAN

No	Negara	Tanggal Ratifikasi
1	Malaysia	3 Desember 2002
2	Singapura	13 Januari 2003
3	Brunei Darussalam	27 Februari 2003
4	Myanmar	5 Maret 2003
5	Vietnam	24 Maret 2003
6	Thailand	10 September 2003
7	Laos	19 Desember 2004
8	Kamboja	24 April 2006
9	Filipina	1 Februari 2010
<b>10</b>	<b>Indonesia</b>	<b>14 Oktober 2014</b>

Sumber: Laman Resmi *ASEAN Haze Action Online*

Kebakaran hutan dan lahan yang berulang kali terjadi di Indonesia sehingga menyebabkan terjadinya THP merupakan masalah yang sangat serius. Salah satu dampak masalah THP yakni sempat mem-

buat keruh hubungan Indonesia dengan negara-negara ASEAN seperti Malaysia dan Singapura. Mengingat luasnya wilayah Indonesia serta diperlukan pendanaan yang sangat besar maka masalah THP menjadi masalah yang harus ditangani bersama. Kerja sama AATHP merupakan kerja sama untuk menanggulangi masalah THP yang paling baik dibandingkan kerja sama sebelumnya karena terdapat pasal-pasal yang berisi tentang kerja sama teknis yang konkret, pembentukan *ASEAN Coordinating Center for Transboundary Haze Pollution Control* dan penyediaan pendanaan melalui *ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund*. Maka sudah semestinya setiap negara anggota ASEAN bersedia untuk meratifikasi AATHP karena keuntungan yang diperoleh dari kerja sama tersebut. Namun, Indonesia membutuhkan waktu 12 tahun sehingga menjadi negara anggota ASEAN terakhir yang meratifikasi perjanjian AATHP. Untuk itu, dalam tulisan ini penulis akan mengkaji mengapa Indonesia membutuhkan waktu yang sangat lama untuk sebuah kerja sama yang menguntungkan seperti AATHP?

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan Indonesia melakukan kebijakan untuk penundaan dalam meratifikasi perjanjian AATHP meski Indonesia merupakan negara yang menjadi produsen kabut asap. Dalam menganalisis permasalahan penelitian, penulis menggunakan metode kualitatif. Menurut Lamont (2015) metode kualitatif memudahkan dalam mengetahui pengertian yang lebih baik dalam menyusun kata-kata dari fenomena-fenomena yang berada disekelilingnya serta membutuhkan fokus dalam mengamati pengertian-pengertian dan proses-proses dalam pembentukan politik internasional.

## **PEMBAHASAN**

Kajian terdahulu terkait masalah THP umumnya melihat 3 (tiga) isu besar yaitu: (i) rezim kawasan; (ii) rezim domestik; dan (iii) norma dan hukum internasional. Kajian rezim kawasan melihat ASEAN sebagai organisasi internasional yang memiliki *limited impact* karena adanya *normative constraints, organizational customs* dan politik domestik (Nguitragool, 2011). Untuk itu, ASEAN perlu mengidentifikasi *common regional priorities* (Lian, 2002) seperti menjadikan isu lingkungan sebagai suatu kepentingan transnasional yang harus diselesaikan bersama oleh seluruh negara anggota ASEAN (Bastari, 2016). Sementara kajian rezim domestik melihat patronase koalisi bisnis domestik sebagai masalah utama negara dalam melakukan manajemen untuk mengatasi masalah kebakaran hutan dan lahan (Atkinson, 2014) sehingga para elit perlu untuk menyetujui adanya pembangunan yang berkelanjutan (Nesadurai, 2017). Terakhir, kajian norma dan hukum internasional menyampaikan bahwa kerja sama terkait manajemen penanggulangan bencana bukan hanya melihat kepentingan nasional (Rum, 2016) sehingga dalam menyelesaikan masalah THP diperlukan penerapan sistem hukum domestik dan hukum internasional (Nurhidayah, dkk, 2015).

Meskipun kajian-kajian terdahulu telah memberikan banyak pelajaran penting mengenai kebakaran hutan dan lahan gambut yang terjadi di Indonesia sehingga mengakibatkan terjadinya THP di kawasan ASEAN, namun belum ada yang mengangkat topik yang secara spesifik membahas mengenai

faktor-faktor yang mempengaruhi proses perumusan dan pengambilan kebijakan luar negeri Indonesia dalam menghadapi masalah THP. Dalam proses perumusan kebijakan luar negeri terdapat kompleksitas di mana melibatkan aktor dan struktur yang mempunyai peran penting dan saling berinteraksi dengan mempertimbangkan faktor internal dan eksternal pada proses tersebut. Selanjutnya, penulis akan membahas pembahasan ke dalam 2 (dua) sub bagian. Pertama, analisis pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia. Kedua, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terkait ratifikasi perjanjian AATHP.

### **Analisis Pembuatan Kebijakan Kebijakan Luar Negeri**

Dalam sistem internasional yang bersifat anarki, suatu negara akan memperhatikan peran faktor internal dan eksternal dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Menurut Calsnaes (2012) kebijakan luar negeri bukanlah ikan atau unggas dalam studi politik tetapi suatu objek empiris yang melintasi batas antara ruang internal dan eksternal suatu bangsa di mana aktor dan struktur memiliki peran penting dalam proses pembuatan suatu kebijakan luar negeri.

Untuk menganalisis peran aktor dan struktur dalam pengambilan kebijakan luar negeri maka menurut Calsnaes (2012) diperlukan analisis kerangka kerja yang didefinisikan secara sederhana dari level individu, negara dan internasional dengan variable tambahan termasuk keputusan kelompok pembuat kebijakan yang tergabung dalam suatu budaya dan identitas rasional. Pada penelitian ini, penulis membahas bagaimana peran aktor dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan luar negeri di Indonesia. Untuk itu, penulis akan mencoba untuk menunjukkan pola interaksi dan kepentingan tiap aktor terkait kebijakan luar negeri Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP.

Menurut Alden dan Aran (2017) dalam menganalisis kebijakan luar negeri tidak hanya melihat aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan resmi negara tetapi juga dipengaruhi oleh sub nasional terhadap kebijakan luar negeri negara tersebut. Untuk itu, perlu memperhitungkan batas antara internal negara (lingkungan domestik) dan lingkungan eksternal. Pada intinya dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri, penulis harus berusaha untuk membuka dan menjelaskan kompleksitas perilaku negara dalam sistem internasional.

Pada tulisan ini, penulis akan membuat *mapping* operasionalisasi konsep analisis kebijakan luar negeri Indonesia dengan merujuk pada buku yang berjudul *Understanding Foreign Policy "The Foreign Policy System Approach"* yang diedit oleh Michael Clarke dan Brian White (1995). Dalam bab 2 buku tersebut menunjukkan bagaimana pendekatan sistem dapat berfungsi sebagai kerangka kerja untuk menganalisis perangkat pengorganisasian yang cukup luas dan fleksibel sehingga mencakup proses utama dan interaksi yang terlibat dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pendekatan sistem tidak dapat dengan sendirinya menjelaskan kebijakan luar negeri tetapi membantu untuk menganalisis dengan mem-

bangun penjelasan melalui penetapan berbagai variabel yang terkait dan kemungkinan mempunyai hubungan timbal balik diantara mereka.

Clarke (1995) menjelaskan bahwa ide pengambilan keputusan tidak hanya merujuk pada pembuatan pilihan secara sadar tetapi juga terdapat faktor individual, organisasi, institusi dan lingkungan yang dapat membantu menjelaskan suatu proses kejadian. Untuk menganalisis suatu keputusan kebijakan luar negeri juga perlu untuk mengkarakterisasi keterlibatan aktivitas politik sehingga menghasilkan suatu kebijakan. Pada intinya dalam merumuskan kebijakan luar negeri peneliti harus menentukan komponen dengan mengkarakterisasi faktor-faktor yang berpengaruh serta menyederhanakan variable yang tepat sehingga akan bergantung dan saling berinteraksi satu sama lain. Untuk mempermudah dalam menganalisis suatu kebijakan luar negeri, Clarke dalam tulisannya memberikan contoh operasionalisasi konsep analisis kebijakan luar negeri Israel yang diadopsi dari penelitian Brecher. Dalam penelitian Brecher disebutkan bahwa terdapat 2 (dua) faktor yakni internal dan eksternal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Israel. Faktor internal diantaranya: *global, subordinate, subordinate other, dominant bilateral* dan *bilateral*. Sedangkan faktor internal diantaranya: *military capability, economic capability, political structure, interest group* dan *competing elites*.

Hasil penelitian Brecher tersebut membantu penulis untuk melakukan analisa kebijakan luar negeri Indonesia dengan dasar argumentasi teoritik yaitu *foreign policy analysis* (FPA). Untuk menganalisis pola interaksi dan kepentingan tiap aktor yang mempengaruhi kebijakan Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP maka penulis membagi menjadi 2 (dua) fokus analisis yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal terdiri dari: (i) pembangunan ekonomi; (ii) kelompok kepentingan (KK); dan (iii) persaingan antar elit (PE). Sedangkan faktor eksternal terdiri dari: (i) global (G); (ii) regional (R); dan (iii) bilateral (B).

Penulis memulai untuk menganalisis isu pembangunan ekonomi yang menjadi salah satu faktor internal dalam kebijakan luar negeri. Indonesia mulai menggalakkan sektor perkebunan kelapa sawit sejak periode 1980-an yang memberikan dampak positif berupa terbukanya lapangan pekerjaan, peningkatan kesejahteraan masyarakat serta meningkatnya pendapatan daerah dan devisa negara (laman resmi BUMN). Kemudian pada awal tahun 1990-an, Indonesia membuka peluang bagi para investor asing untuk berinvestasi pada perkebunan kelapa sawit. Berdasarkan data yang diperoleh dari laman resmi Kementerian Pertanian disebutkan bahwa pengembangan komoditas ekspor kelapa sawit terus meningkat dari tahun ke tahun sehingga kelapa sawit merupakan salah satu tanaman perkebunan yang mempunyai peran penting bagi subsektor perkebunan.

Sebagaimana telah dijelaskan di awal bahwa salah satu penyebab masalah THP karena terjadinya kebakaran hutan dan lahan gambut yang nantinya akan dipergunakan untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit. Masalah THP secara historis terjadi karena ada yang salah dengan kebijakan lingkungan di Indonesia. Kebakaran hutan dan THP merupakan efek utama dari kebijakan Indonesia untuk fokus

mengeksploitasi sumber daya alam dan menukarnya dengan pembangunan infrastruktur besar-besaran dalam layanan kesehatan dan pendidikan serta fasilitas umum lainnya (Yani & Robertua, 2018). Aktor utama terjadinya masalah THP adalah pemerintah Indonesia dan para elit industri di mana kelompok-kelompok elit mengendalikan agenda, perumusan kebijakan, implementasi dan evaluasi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Atkinson, 2014). Masalah lingkungan hanya bisa diatasi dengan tepat jika penguasa negara dan kelas elit setuju untuk melakukan pembangunan. Namun ketika hal tersebut dijalankan maka mereka akan mendapatkan keuntungan yang lebih sedikit dalam jangka pendek.

Fakta yang terjadi adalah proses kebijakan masih di dikte oleh kelompok elit dan lembaga administrasi yang ditunjuk untuk menerapkan aturan malah tunduk pada kepentingan industri. Menurut Maxton (2018) adanya proses yang rumit untuk memperoleh lahan guna pengembangan perkebunan kelapa sawit disebabkan adanya hubungan bisnis dan politik yang erat dengan melibatkan jaringan kekuasaan dan patronase. Dengan adanya desentralisasi maka pemerintah daerah dapat menunjukkan kemampuan untuk membangun daerah dan menarik investor. Namun, Maxton menjelaskan bahwa pejabat lokal yang berhasil dalam memfasilitasi investasi serta mengeluarkan izin dalam jumlah besar untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit akan mendapatkan manfaat langsung bagi diri mereka sendiri, misalnya mendapatkan kepemilikan perkebunan atau mendapatkan dukungan pada saat pemilihan. Hal ini berarti kelapa sawit telah mengatur ulang dan mengintegrasikan kembali elit lama dan baru sebagai konglomerasi investor dan pejabat yang bersama-sama mengendalikan lahan yang luas untuk pembangunan yang berbasis sumber daya.

Kebijakan luar negeri Indonesia terkait ratifikasi perjanjian AATHP ternyata tidak terlepas dari kepentingan para elit dan struktur politik dalam pembangunan ekonomi. Menurut Varkkey (2013) terdapat peluang hubungan politik patronase diberbagai tingkat baik pusat maupun daerah karena Indonesia di dominasi oleh bisnis besar dan birokrasi yang korup sehingga mudah untuk terkoneksi dengan klien untuk mengambil keuntungan dari hal ini. Perusahaan perkebunan memiliki kepentingan dengan mempererat ikatan dengan elit daerah sementara pemerintah daerah berkeinginan untuk mendorong investasi guna meningkatkan perekonomian dan menciptakan lapangan kerja (Nesadurai, 2017). Akibatnya, perusahaan agribisnis dengan mudah mengembangkan budidaya perkebunan kelapa sawit dengan memotong persyaratan peraturan nasional sebelum membuka lahan dalam skala besar dan menikmati kekebalan hukum tentang pembakaran hutan dan lahan terbuka (Hameiri dan Jones, 2013).

Menurut Nguitragool (2011) ratifikasi perjanjian internasional sangat bergantung pada konfigurasi kekuasaan, konstelasi kepentingan dan paling tidak kemampuan untuk membujuk kelompok domestik lainnya untuk mendukung. Lebih lanjut Nguitragool menjelaskan, mengingat situasi sosiopolitik dan ekonomi di Indonesia pada waktu negosiasi perjanjian AATHP, maka Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) selaku *focal point* mengantisipasi sejumlah kesulitan yang akan terjadi di dalam negeri terkait kewajiban yang harus dipenuhi oleh tiap negara anggota ASEAN. Masalah yang paling krusial ada-

lah kurangnya otoritas kementerian dan desentralisasi yang berkelanjutan serta proses ratifikasi perjanjian AATHP yang harus melalui persetujuan legislatif (DPR). Pada akhirnya, karena kurangnya otoritas Menteri terkait dan kerja sama timbal balik antara lembaga-lembaga domestik di Indonesia telah mempersulit pemerintah untuk mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan dan lahan.

Menurut penulis, lemahnya koordinasi antar kementerian dan lembaga serta kuatnya pengaruh politik dan hubungan patronase membuat proses ratifikasi perjanjian AATHP terhambat. Argumen ini diperkuat oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh Setiawan dan tim (2016) yang menyebutkan bahwa telah terjadi ambiguitas dalam penggunaan lahan dan alokasi dana di Indonesia karena adanya peraturan yang tumpang tindih serta ditentukan oleh banyak lembaga dengan mandat dan tujuan yang saling bertentangan. Penelitian tersebut menemukan bahwa prosedur formal untuk konversi hutan menjadi perkebunan kelapa sawit relatif mudah untuk dilewati. Melalui kebijakan desentralisasi, pemerintah daerah mengacu pada rencana tata ruang mereka ketika mengeluarkan izin perkebunan untuk kawasan hutan tanpa melalui izin resmi dari KLHK. Sedangkan KLHK terus mengacu pada UU Kehutanan yang menentukan pelepasan izin resmi hutan sebelum pembentukan perkebunan. Dengan terjadinya peraturan yang tumpang tindih maka terbuka celah untuk melegalkan deforestasi guna pengembangan perkebunan kelapa sawit.

### **Faktor Eksternal**

Dinamika rezim dalam negara inti ASEAN memiliki implikasi terhadap tatanan global. Perhatian internasional terhadap masalah kabut asap regional di mulai ketika terjadi kebakaran hutan di Indonesia pada periode 1997 – 1998 yang berpengaruh terhadap kesehatan 75 juta orang termasuk masyarakat Indonesia dan ekonomi di 6 (enam) negara ASEAN (Atkinson, 2014). Regionalisme memiliki peran penting dalam menjembatani sistem internasional dan nasional secara efektif (Rum, 2016) sehingga ASEAN sebagai rezim kawasan memiliki tantangan untuk berkontribusi dan bertugas untuk mengendalikan kebakaran hutan di Indonesia sehingga dapat meminimalisir dampak buruknya (Jones, 2006).

Sebetulnya ASEAN telah berusaha untuk menyelesaikan masalah THP dari tahun 1995 namun terjadi beberapa kendala politik sehingga pada awal dekade abad ke-21 terjadi peningkatan ketegangan antar negara anggota ASEAN karena belum adanya kesepakatan yang berhasil disepakati (Rum, 2016). Salah satu kendala untuk mengatasi kebakaran hutan yang menyebabkan kabut asap adalah masalah pendanaan. Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas sehingga membutuhkan biaya yang sangat besar untuk mengatasi kebakaran hutan. Dalam upaya untuk mempercepat negosiasi dan menunjukkan solidaritas, maka ASEAN menyusun ketentuan yang disetujui oleh negara-negara anggotanya melalui konsensus terkait masalah keuangan untuk mengatasi masalah THP (Nguitragool, 2011). Persetujuan tersebut terdapat dalam perjanjian AATHP yang telah ditandatangani oleh seluruh negara anggota ASEAN pada tahun 2002.



Isi dari perjanjian AATHP yakni mengharuskan negara-negara anggota ASEAN untuk secara aktif memantau dan mencegah kegiatan yang mungkin dapat menyebabkan kebakaran hutan serta mendukung kerja sama regional dalam bentuk kegiatan pemantauan bersama (Rum, 2016). Meskipun pada tahun 2002 seluruh negara anggota ASEAN telah menandatangani perjanjian AATHP namun diperlukan proses ratifikasi yang dilakukan oleh tiap negara anggota ASEAN di mana politik domestik menjadi salah satu penghambat. Bagi Indonesia, ASEAN harus bekerja berdasarkan prinsip kedaulatan dan non intervensi termasuk dalam membahas masalah lingkungan (Yani & Robertua, 2018).

Ketika proses penyelesaian masalah lingkungan menggunakan prinsip "ASEAN Way" maka akan membutuhkan waktu yang lama karena harus melalui konsensus dan pendekatan informal. Nguitragool (2011) menjelaskan bahwa terdapat kritik terhadap kegagalan ASEAN yang mengatakan bahwa perjanjian AATHP tidak jelas dan kurang tepat terkait instrumen penegakkan hukumnya, seperti mekanisme penyelesaian sengketa dan penegakkan hukum yang kuat bagi negara yang melanggar. Menurut Aggarwal dan Chow (2010) norma non intervensi menjadi penghalang integrasi regional terutama terkait masalah keamanan. Akibatnya masalah kerja sama regional sering kali diselesaikan dengan cara yang kurang memadai, di mana konstitusi domestik sangat membatasi apa yang ditawarkan oleh pemerintah kepada kawasan (Quayle, 2013).

Salah satu penyebab terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Indonesia diakibatkan oleh penebangan dan perluasan perkebunan kelapa sawit terutama di Sumatera dan Kalimantan. Polusi asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan tersebut sangat mengganggu kesehatan dan perekonomian negara-negara ASEAN lainnya terutama Singapura dan Malaysia. Namun, berdasarkan data Varrkey (2012), investor asing dari Singapura dan Malaysia yang bekerja sama dengan perusahaan lokal mengendalikan dua per tiga dari total perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Dalam artikel lain, Varrkey (2013) menjelaskan bahwa minyak kelapa sawit merupakan komoditas agroindustri utama bagi perekonomian Indonesia dan Malaysia di mana kedua negara ini merupakan produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia, dengan menyumbang total gabungan lebih dari 65% dari produksi minyak kelapa sawit dunia.

Di satu sisi, Malaysia memiliki keunggulan di sektor permodalan dan teknologi dari pada Indonesia namun ketersediaan lahan yang subur di Malaysia terbatas (Varkkey, 2013). Indonesia yang memiliki sumber daya alam yang sangat luas dan beragam, tenaga kerja yang kompetitif dan produktif serta berorientasi pada kebijakan ekonomi pasar sehingga menjadikan tujuan yang menarik bagi para investor asing. Namun, terdapat hubungan patronase dari para elit penguasa dan para pelaku bisnis kelapa sawit dalam hal untuk memperoleh lisensi dan hak properti untuk membuka lahan perkebunan. Varkkey (2013) menjelaskan bahwa aktor yang berpengaruh pada sektor ini sering kali memperoleh hak atas lahan yang biasanya tidak dibebaskan untuk konversi seperti lahan gambut. Hubungan patronase berpengaruh pada pemberian izin perkebunan kelapa sawit di mana di Indonesia dikuasai oleh 10 kelompok konglomerat lokal dan asing. Hal ini membuktikan bahwa politik patronase merupakan budaya bisnis yang sudah

umum terjadi di Asia Tenggara di mana investor Malaysia dan Singapura mudah bergabung dengan jaringan patronase yang ada di Indonesia.

### **Faktor Internal**

Menurut Jerger (2014) politik dalam negeri dapat menjadi penghalang bagi negara untuk meratifikasi suatu perjanjian terutama ketika ada kekhawatiran setelah melakukan ratifikasi maka harus menyediakan sejumlah anggaran untuk melaksanakan kewajiban. Faktor penghambat lainnya menurut Nguitragool (2011) yakni masalah pembalakan liar menjadi isu sentral politik yang menghambat ratifikasi perjanjian AATHP sejak pertengahan tahun 2000-an. Lebih lanjut, parlemen Indonesia telah mendesak negara anggota ASEAN lainnya untuk memasukkan masalah pembalakan liar dalam upaya kerja sama menyelesaikan kabut asap dengan mengambil tindakan serius terhadap perusahaan di negara mereka sendiri yang terlibat dalam perdagangan kayu ilegal dari Indonesia. Parlemen Indonesia menjadikan hal tersebut sebagai syarat untuk meloloskan perjanjian AATHP. Para legislator menentang untuk meratifikasi perjanjian AATHP karena merasa ASEAN tidak banyak membantu untuk mengurangi perdagangan kayu secara ilegal yang berasal dari hutan Indonesia kemudian di ekspor (Jerger, 2014).

Sebetulnya pada awal tahun 2004, Singapura dan Malaysia memberikan tekanan kepada Presiden Susilo Bambang Yoedhoyono (SBY) dan KLHK untuk mendorong DPR guna meratifikasi perjanjian AATHP dengan menjadikan salah satu RUU terpenting yang harus disahkan pada tahun 2004 (Nguitragool, 2011). Namun, ratifikasi tersebut di veto oleh fraksi mayoritas di parlemen karena para legislator melihat negara-negara anggota ASEAN lainnya seperti Malaysia, Singapura dan Thailand tidak mau menanggapi kekhawatiran Indonesia terhadap masalah lingkungan lainnya seperti limbah berbahaya, eksploitasi tanah, pembalakan liar dan penangkapan ikan ilegal. Meskipun Indonesia belum meratifikasi perjanjian AATHP namun telah berupaya untuk mengurangi masalah THP. Menurut Jerger (2014) Indonesia telah mengambil langkah-langkah untuk melakukan pencegahan kerusakan lingkungan dengan mengesahkan kebijakan terkait pencegahan kebakaran hutan. Namun, upaya tersebut masih belum berhasil karena masalah THP begitu kompleks dan membutuhkan bantuan dari pihak lain.

Kemudian pada tahun 2006 dan 2007 terjadi kebakaran hutan di Indonesia yang menyebabkan terjadinya THP. Departemen Lingkungan Hidup Malaysia mengatakan bahwa dampak kabut asap tahun 2007 lebih buruk dari pada tahun 2006 (Suryani, 2012). Lebih lanjut Suryani menjelaskan bahwa kabut asap tersebut menyebabkan kualitas udara yang buruk di 32 wilayah Malaysia sehingga mengakibatkan meningkatnya konstelasi politik di kawasan. Partai Tindakan Demokratis (DAP) Malaysia bahkan melakukan demonstrasi di depan KBRI di Kuala Lumpur dan menyampaikan bahwa kabut asap merupakan ancaman bagi perekonomian dan kesehatan warga Malaysia. Kejadian kabut asap pada tahun 2006 membuat Singapura lebih memilih untuk membawa masalah tersebut ke Sidang Umum PBB tepatnya pada tanggal 20 Oktober 2006. Tindakan yang dilakukan oleh Singapura tersebut diprotes oleh Indonesia

dan menyebabkan hubungan kedua negara kurang harmonis. Indonesia menganggap dengan membawa masalah THP ke Sidang Umum PBB berarti membawa preseden buruk bagi pemerintah Indonesia di dunia internasional.

Pada awal pemerintahan Presiden SBY, Indonesia lebih menyukai cara negosiasi sub regional. Mengingat proses ratifikasi perjanjian AATHP berjalan lamban, maka ASEAN memfasilitasi pertemuan *Subregional Ministerial Steering Committee* pada tahun 2006 sebagai wadah untuk membantu Indonesia (Rum, 2016). Inisiatif ASEAN tersebut ternyata cukup efektif karena Malaysia dan Singapura memberikan respon dengan bergabung bersama Thailand dan Brunei Darussalam untuk membantu menyelesaikan masalah THP. Rum menjelaskan bahwa pemerintah Indonesia mengundang negara-negara anggota ASEAN untuk membantu provinsi-provinsi di Indonesia yang rentan terhadap kebakaran hutan. Tawaran tersebut disambut baik oleh Singapura dengan menandatangani perjanjian kerja sama dengan Pemerintah Provinsi Jambi yang berlaku pada tahun 2007 – 2011. Sedangkan Malaysia menandatangani perjanjian kerja sama dengan Pemerintah Provinsi Riau pada tahun 2008. Dalam tulisannya Rum menyampaikan bahwa negosiasi politik selama periode tersebut merupakan hal yang penting untuk membangun kepercayaan dalam kerangka kerja regional meskipun Indonesia belum meratifikasi perjanjian AATHP.

Selain melalui forum subregional yang diisi oleh ASEAN, Indonesia juga memiliki *Plan of Action* (PoA) untuk mengedukasi masyarakat tentang teknik tanpa pembakaran hutan dan pembentukan pasukan pemadam kebakaran (Jerger, 2014). Sebagai bagian dari PoA, Indonesia telah mengidentifikasi 35 Kabupaten/Kota di 8 (delapan) Provinsi yang memerlukan bantuan khusus. Jerger menjelaskan bahwa pemerintah Indonesia juga mengundang negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk bekerja sama dengan salah satu daerah khusus guna membangun kapasitasnya untuk mitigasi dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Pada tahun 2011, Menteri Lingkungan Hidup Singapura menyatakan siap untuk membantu Indonesia untuk memadamkan kebakaran hutan dengan mengirimkan pesawat dan bantuan teknis lainnya (Suryani, 2012).

Keterlambatan Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP karena terdapat persepsi bahwa perjanjian tersebut melanggar batas kedaulatan dan kurangnya kesiapan serta koordinasi lembaga pemerintahan Indonesia untuk mengimplementasikan perjanjian ini (Laely dkk, 2015). Bagi Indonesia biaya ratifikasi dan implementasi lebih besar dari pada manfaat yang diperoleh untuk mendapatkan akses pendanaan melalui ASEAN *Haze Fund* maupun bantuan teknis lainnya. Namun, pada praktiknya untuk menangani masalah THP, Indonesia beserta negara anggota ASEAN lainnya menyadari bahwa pencegahan dan penanggulangannya perlu dilakukan secara bersama-sama. Kerja sama antar negara ASEAN ini didasari atas pelaksanaan komitmen, semangat kemitraan serta solidaritas negara anggota ASEAN dalam menghadapi berbagai kendala masalah kabut asap lintas batas.

Berdasarkan berita dari laman resmi KLHK, pada tanggal 16 September 2014 disampaikan bahwa Indonesia akan melanjutkan peran dan upaya maksimal dalam pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan di tingkat regional ASEAN dengan meratifikasi perjanjian AATHP. Menurut Prof. Balthasar Kam-buaya selaku Menteri Lingkungan Hidup menyampaikan bahwa pengesahan perjanjian AATHP merupakan langkah yang tepat bagi Indonesia untuk menunjukkan keseriusan dalam penanggulangan masalah kabut asap lintas batas yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan. Melalui pengesahan perjanjian AATHP, Indonesia sebagai negara dengan luas lahan dan hutan terbesar di kawasan, akan bekerja sama dalam kerangka ASEAN dan dapat memanfaatkan bantuan internasional guna meningkatkan upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas.

### **KESIMPULAN**

Masalah lingkungan yang terkait dengan polusi udara lintas batas termasuk ke dalam isu keamanan non tradisional sehingga negara berkewajiban untuk menyediakan keamanan bagi seluruh warganya. Masalah THP merupakan efek dari kebijakan Indonesia untuk mengeksploitasi sumber daya alam guna kepentingan ekonomi di mana terdapat hubungan patronase antar kelompok elit. Salah satu faktor penghambat penyelesaian masalah THP di Indonesia karena lemahnya koordinasi antar K/L serta kuatnya pengaruh politik dan hubungan patronase pada saat proses ratifikasi perjanjian AATHP.

Melalui konsep *Foreign Policy Analysis* (FPA) penulis cukup mampu mengkarakterisasi faktor-faktor dan variabel-variabel dengan tepat yang terkait dengan topik yang dibahas sehingga dapat memahami proses dibalik pengambilan suatu kebijakan luar negeri. Namun, dalam proses pengumpulan data dan analisa penelitian, penulis menyadari bahwa topik dan permasalahan ini dapat lebih optimal untuk mendapatkan solusi jika disertai dengan teori sekuritisasi untuk melihat lebih dalam bagaimana perilaku dan kebijakan yang diambil oleh negara anggota ASEAN yang terdampak THP (misalnya: Singapura) sehingga mempengaruhi Indonesia dalam membuat suatu kebijakan luar negeri.

Indonesia sebagai negara penyebab terjadinya THP harus menentukan tujuan yang dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal di mana terkadang terjadi pertentangan sehingga diperlukan suatu penyusunan prioritas. Pada akhirnya, faktor internal menjadi penghambat utama bagi Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP. Tidak akan ada interaksi jika tidak ada kepentingan, untuk itu sebelum melakukan ratifikasi maka Indonesia perlu untuk memastikan apakah kepentingan nasionalnya dapat terpenuhi melalui perjanjian tersebut.

Di sisi lain, ASEAN selaku organisasi kawasan sejak lama telah berusaha untuk menyelesaikan masalah THP namun memerlukan waktu yang lama ketika harus menggunakan prinsip "ASEAN Way" di mana terdapat prinsip kedaulatan dan non intervensi. Menurut penulis, inisiatif dan upaya yang dilakukan oleh ASEAN dengan membentuk subregional forum ternyata berhasil untuk menjembatani hubungan bilateral antara Indonesia dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya terutama Malaysia dan Singapura. Me-

lalui jalur diplomasi politik dan kerja sama yang baik memberikan stimulus kepada pemerintah Indonesia untuk segera melakukan ratifikasi perjanjian AATHP. Dengan meratifikasi perjanjian AATHP sebenarnya Indonesia akan mendapatkan manfaat berupa kemudahan akses informasi terkait mitigasi kebakaran lahan dan hutan serta mendapatkan bantuan yang lebih besar dari pihak lain.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Aggarwal dan Chow. 2010. "The Perils of Consensus: How ASEAN's Meta-Regime Undermines Economic and Environmental Cooperation". *Review of International Political Economy*, Vol 17, 2010 – Issue 2. Routledge
- Alden dan Aran. 2017. *Foreign Policy Analysis New Approaches 2<sup>nd</sup> Edition*. Routledge. New York
- Atkinson, C. L. 2014. "Deforestation and Transboundary Haze in Indonesia: Path Dependence and Elite Influences". *Environment and Urbanization Asia*, Vol. 5, No. 2. SAGE Publications
- Bastari, G.R. 2016. "Regionalisme Isu Lingkungan Asia Tenggara (1997-2000)". *Andalas Journal of International Studies*, Vol. 5 No. 1
- Carlsnaes, W. 2012. "Actors, Structure and Foreign Policy Analysis". Dalam Smith, Hadfield dan Dunne (Editor), *Foreign Policy "Theories, Actors, Cases" 2<sup>nd</sup> Edition*. Oxford University Press
- Clarke dan White. 1995. *Understanding Foreign Policy "The Foreign Policy Systems Approach"*. Edward Elgar Publishing Limited. Inggris
- Hameiri dan Jones, L. 2013. "The Political and Governance of Non Traditional Security". *Journal of International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 3
- Henriette, Litta. 2012. *Regime in Southeast Asia 'An Analysis of Environmental Cooperation'*. Springer Fachmedien Wiesbaden
- Jerger, D.B. 2014. "Indonesia's Role in Realizing the Goals of ASEAN's Agreement on Transboundary Haze Pollution". *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, Vol. 14 No. 1
- Jones, D.S. 2006. "ASEAN and Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia". *ASEAN Journal of Political Science*, Vol. 12, No.
- Laely, Alam dan Lipman. 2015. "The Influence of International Law upon ASEAN Approaches in Addressing Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia". *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 2
- Lamont, C. 2015. *Research Methods in International Relations*. SAGE Publication Ltd 1<sup>st</sup> Edition
- Lian, K.K. 2012. "Transboundary and Global Environmental Issues: The Role of ASEAN". *Transnational Environmental Law*, 1:1. Cambridge University Press
- Maxton, B. 2018. "Material Realities: Why Indonesian Deforestation Persists and Conservation Fails". *Journal of Contemporary Asia*, 48:3. Routledge

- Nesadurai, H.E. 2017. "ASEAN Environmental Cooperation, Transnational Private Governance and the Haze: Overcoming the "Territorial Trap" of State Based Governance?". *Journal of Trans Regional and National Studies of Southeast Asia*, Vol. 5 No. 1
- Nguitragool, P. 2011. "Negotiating the Haze Treaty: Rationality and Institutions in the Negotiations for the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (2002)." *Asian Survey* Vol. 51, No. 2. University of California Press
- Nurhidayah, Alam dan Lipman Z. 2015. "The Influence of International Law upon ASEAN Approaches in Addressing Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia". *Contemporary Southeast Asia* Vol. 37, No. 2
- Quayle, L. 2013. "National and Regional Obligations, the Metaphor of Two-Level Games, and the ASEAN Socio-Cultural Community". *Asian Politics and Policy*, Vol. 5, No. 4, Willey Periodicals, Inc.
- Rum, M. 2016. "The Case of Regional Disaster Management Cooperation in ASEAN: A Constructivist Approach to Understanding How International Norms Travel". *Southeast Asian Studies*, Vol. 5 No. 3
- Setiawan, Maryudi, Purwanto dan Lele. 2016. "Opposing Interests in the Legalization of Non Procedural Forest Conversion to Oil Palm in Central Kalimantan, Indonesia". *Journal of Land Use Policy* Vol. 58.
- Siddiqui dan Quah, E. 2004. "Modelling Transboundary Air Pollution in Southeast Asia: Policy Regime and the Role of Stakeholders". *Environmental and Planning*, Vol. 36 issue 8.
- Suryani, A.S. 2012. *Penanganan Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan di Wilayah Perbatasan Indonesia*. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Sekretariat Jenderal DPR RI
- Varrkey, H. 2012. "Patronage Politics as a Driver of Economic Regionalisation: the Indonesian Oil Palm Sector and Transboundary Haze". *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 53, No. 3
- Varrkey, H. 2013. "Malaysian Investors in the Indonesian Oil Palm Plantation Sector: Home State Facilitation and Transboundary Haze". *Asia Pacific Business Review*, Vol. 19, No. 3
- Varrkey, H. 2013. "Oil Palm Plantations and Transboundary Haze: Patronage Networks and Land Licensing in Indonesia's Peatlands". *Society of Wetland Scientists*. Springer
- Varrkey, H. 2014. "Regional Cooperation, Patronage and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 14, No. 1. Springer Science and Business Media
- Yani dan Robertua, V. 2018. "Environmental Studies of English School: Case Study of Forest Fires in Indonesia and Transboundary Haze in Southeast Asia". *Journal of ASEAN Studies*, Vol. 6. No. 1
- , 2003. "Date of Ratification/Approval of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution". <http://haze.asean.org/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-2/>. Diunduh 25 Mei 2019
- , 2012. "Pembangunan Kebun Sawit Lestari". <http://www.bumn.go.id/ptpn5/berita/9885>. Diunduh 27 Mei 2019
- , 2014. "Pertumbuhan Areal Kelapa Sawit Meningkat"

<http://ditjenbun.pertanian.go.id/berita-362-%09pertumbuhan-areal-kelapa-sawit-meningkat.html>.

Diunduh 27 Mei 2019

-----, 2014. "Indonesia Meratifikasi UU tentang Pengesahan AATHP (Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas)"

<http://www.menlh.go.id/indonesia-meratifikasi-undang-undang-tentang-pengesahan-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-persetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas/>.

Diunduh 25 Mei 2019